

● 彭 莉

陈水扁执政后台湾当局对两岸经贸立法的调整

[内容提要] 陈水扁执政以来,台湾当局对两岸经贸立法作了一定程度的调整,除两度修订《台湾地区与大陆地区人民关系条例》外,还全面检讨了“条例”的配套经贸子法。从“条例”及其经贸子法大幅、频繁的变动来看,陈水扁执政后的两岸经贸立法表面上似乎有较大的松动,但实质上并没有太大的改变,台湾当局在修改两岸经贸法规时始终坚持“开放与管制”并存原则。这主要是由于民进党当局根深蒂固的“台独”意识与自信不足而造成的。

[关键词] 陈水扁执政 两岸经贸立法 调整

2000年陈水扁执政以来,台湾当局对其两岸经贸政策法规作了一定程度的调整,这种调整主要是自2002年开始的。2002年初,海峡两岸先后加入WTO,迫使台湾当局不得不对原有大陆经贸政策立法进行修正,以改变两岸经贸互动方式,缩小其与WTO规范间的差距。在2001年8月召开的“经发会”达成的36项共识的基础上,2001年12月台“陆委会”又公布了入世后两岸经贸政策调整的七大范围,包括:(1)开放两岸直接贸易;(2)适度开放大陆物品进口;(3)适度开放大陆资本赴台从事服务业投资;(4)开放两岸直接汇兑;(5)开放台商赴大陆直接投资;(6)推动两岸直接通邮;(7)规划设立“两岸经贸安全预警制度”,处理相关安全及产业风险。^①上述政策调整事项,大多涉及法令规章的配合。为此,近年来,台湾当局除两度修订《台湾地区与大陆地区人民关系条例》外,还全面检讨了“条例”的配套子法。

《台湾地区与大陆地区人民关系条例》 经贸规范的调整

2002年4月,台湾当局对《台湾地区与大陆地区人民关系条例》(下称“条例”)进行了“政党轮替”后的第一次修订。此次修法主要涉及三方面的问题:第一,以许可制开放陆资赴台投资不动产。修订“条例”第69条,将原来“完全禁止”陆资对台投资修正为“大陆地区人民、法人、团体或其他机构,或其于第三地区投资之公司,非经主管机构许可不得在台湾地区取得、设定或移转不动产物权”。第二,允许未经核准赴大陆投资厂商补办登记。修订“条例”第35条,明令未经核准赴大陆从事投资或技术合作的厂商,必须于该条例修正施行日起6个月内,补办申请许可。这是台湾当局第三次强制未经准许赴大陆投资的业者必须补办登记。第三,解决大陆投资盈余汇回重复课税问题。修订“条例”第24条,规定在大陆地区投资

收稿日期:2005-02-11

本文为笔者主持之教育部人文社会科学博士点基金项目(项目批准号:03JBGAT001)——《转型期的台湾经济立法及两岸经贸关系立法》阶段性成果之一。

作者简介:彭莉,厦门大学台湾研究院、厦门大学台湾研究中心副研究员,361005。

① 李非:《入WTO与两岸经贸发展》,厦门大学出版社,2003:125

业者,其在大陆地区的来源所得,若在大陆地区或第三地已缴纳所得税,得在规定限额内,扣抵应纳税额,以免影响第三地区公司或事业是否分配大陆投资收益的决策。

2003 年 10 月台“立法院”再次对“条例”进行了修订。“条例”的此番修订被台湾媒体称为是近 10 余年来最大的一次变动,内容广泛涉及两岸协商、人员往来、出入境制度及担任大陆地区职务或成员、联合设立法人、缔结联盟或为合作行为、经贸往来、文教往来等诸方面,其中有关两岸经贸往来方面的变动主要有:(1)维持直航许可制,台湾船舶、航空器及其他运输工具,经主管机关许可,可航行至大陆,台湾交通主管部门应会同有关机关在 18 个月内订定管理办法,不过,该期限在必要时经向有关部门报告备查后可以延长。这一条款被舆论认为对民进党当局企图拖延两岸“三通”具有一定的制约作用。(2)改大陆投资产业分类为一般类与禁止类,并建立新管理机制。(3)参照侨外投资核准制度,适度开放大陆人民、法人、团体、其他机构或其于第三地投资的公司,经许可在台湾从事投资行为。(4)经许可进入台湾的大陆物品、劳务、服务或其他事项,得在台湾从事广告活动。(5)台湾金融、保险、证券期货机构经许可得与大陆地区人民、法人、团体、其他机构有关业务上直接往来,并在大陆设分支机构。(6)放宽民众携带小额大陆币券进出台湾地区。(7)增订境外航运中心与小三通法源依据。

由上可见,新“条例”从某一侧面修正了原有以“管制”为主要内容的立法取向,架构了两岸经贸交流新模式,^①具有一定正面意义,但由于意识形态的作祟,台湾当局始终无法真正全面落实“积极开发、有效管理”的既定政策,在某些制度上更有“名为松绑,实为紧缩”之嫌疑。

《台湾地区与大陆地区人民关系条例》 子法的调整

由于大量“委任立法”条款的存在,“条例”之配套经贸子法对两岸经贸交流与合作有实质性意涵。为此,除对“条例”进行了大幅修订外,近年

来,台湾当局还对《台湾地区与大陆地区贸易许可办法》、《在大陆地区从事投资及技术合作许可办法》、《台湾地区与大陆地区金融业务往来许可办法》等配套子法也作了较大程度的调整。主要表现为:

1. 贸易方面

第一,按照《台湾地区与大陆地区贸易许可办法》第 7 条第 1 款之规定,扩大开放大陆物品进口项目。

2002 年 2 月 15 日,台“经济部”公布了 2058 项大陆物品进口清单,若加上在此之前开放的 5000 余项,大陆物品开放率上升为 73%。其后,按照两个月一次的例行检讨及每半年一次专案会议渐进检讨开放的原则,台“经济部”又多次开放了饲料氨基酸等千余项大陆货品。至 2004 年 2 月,台“经济部”公布准许进口的大陆物品为 8497 项,占全部货品 10992 项的 77.3%,其中工业产品为 7100 项,农产品为 1397 项。

第二,修订《台湾地区与大陆地区贸易许可办法》及相关规定,开放两岸贸易商直接交易。

2002 年 2 月 13 日,台“经济部”修正了《台湾地区与大陆地区贸易许可办法》第 5 条条文,明定:台湾地区与大陆地区贸易,得以直接方式为之;其买方或卖方,得为大陆地区业者。但其物品之运输,应经由第三地区或境外航运中心为之。2003 年 4 月,台“经济部”再次修正了该“贸易许可办法”,准许所有大陆物品经台湾从事三角贸易转运至他地,有所谓“中共统战标识”的货品也可输入台湾。

第三,制订《大陆地区物品劳务服务在台湾地区从事广告活动管理办法》,开放大陆物品劳务服务在台从事广告。

以“条例”第 34 条为依据,2003 年 12 月台“陆委会”发布了《大陆地区物品劳务服务在台湾地区从事广告活动管理办法》,一定程度上开放了大陆地区物品、劳务及服务在台湾地区从事广告活动。该办法规定,凡符合“条例”第 34 条第 1 项要求且

^① 冯震宇.两岸关系条例翻修开启经贸新局.〔台〕贸易杂志,2003(12)

其他有关法令无禁止从事广告活动者,得从事广告活动,包括:(1)准许输台之大陆地区物品;(2)取得许可之大陆地区出版品、电影片、录影节目或广播电视节目;(3)台湾地区旅行业办理大陆地区旅游活动之业务。该办法对不得在台湾从事广告活动之事项及广告活动内容的限制也作了众多规定。

2. 投资方面

第一,台商对大陆投资方面。

近年来,台湾“经济部”分别于 2002 年 2 月、2002 年 4 月、2004 年 2 月多次修订《在大陆地区从事投资及技术合作许可办法》、《在大陆地区从事投资或技术合作审查原则》等法规,除开放台商对大陆直接投资外,还放宽了投资领域的限制,简化了投资审查程序。首先,新办法将原来台商对大陆投资须经第三地成立子公司再到大陆投资的规定调整为可直接赴大陆投资,即将原来的间接投资修改为直接投资。其次,配合新的大陆投资审查机制,简化大陆投资审查分类标准,将赴大陆投资产业类别由原来“许可类”、“专案审查类”、“禁止类”三类改为“禁止类”和“一般类”两类。其中“禁止类”是指国际公约、“国防”或“安全”需要、重大基础建设及产业发展等考虑所禁止投资的项目。第三,简化原有审查程序,依个案累计金额大小将投资审查方式区分为简易审查和专案审查。凡个案累计投资金额在 2 000 万美元以下者,采简易审查方式。第四,因应“条例”第 35 条第 1 款“但书”之规定^①,公告自 2004 年 3 月起台商大陆投资在美金 20 万元以下的,得采申报方式。

2002 年 8 月,台湾“经济部”发布了《在大陆投资晶圆厂审查及监督作业要点》。“要点”规定:申请赴大陆投资晶圆厂的申请人应在台已投资设立 12 晶圆厂且已连续生产 6 个月以上;在大陆投资的制程技术限于 0.25 微米以上;对以晶圆厂旧有设备作价投资者优先,8 以下的旧机器设备,必须在台湾投资设立的 12 晶圆厂达到大规模生产阶段后,向“贸易局”申请专案输出许可,方可输出至大陆。

第二,陆资对台投资方面。

以“条例”第 69 条为依据,台“内政部”于 2002 年 8 月出台了《大陆地区人民在台湾地区取得设定或移转不动产物权许可办法》,该“不动产物权许可办法”就大陆地区人民、机构或于第三地区投资的公司,申请取得或设定不动产物权的资格、许可条件及用途,以及申请程序、申报事项、应备文件、审核方式、违规使用的处理等事项作了具体规定。2003 年 3 月台湾当局又定订了《大陆地区土地及营建专业人士(乙类)来台从事不动产相关活动审查作业要点》,将大陆人士每年在台停留时间由最长 1 个月延长至 4 个月。^②“条例”、“不动产物权许可办法”及相关配套子法的修正和制定,为开放陆资赴台投资不动产建立了初步的法律架构。

3. 金融方面

为因应两岸贸易、投资关系迅速发展的需要,陈水扁执政以来,台湾当局被迫多次修订《台湾地区与大陆地区金融业务往来许可办法》,放宽两岸金融业务往来的限制。继 2001 年底修订“金融许可办法”第 2、第 5 条放宽台湾地区银行海外分支机构金融业务可往来对象,2002 年 8 月,台湾当局又一次修订了“金融许可办法”第 2、第 4 条条文,同时增订了第 4 条第 1 款、第 5 条第 1 款、第 6 条第 1 款,放宽台湾外汇指定银行(DBU)和邮汇局可直接与大陆地区金融机构进行金融往来,并再开放四类汇出款项目;新办法还允许国际金融业务分行(OBU)对大陆台商办理放款及应收账款收买业务。此外,台“财政部”还修改了《台湾地区银行办理大陆地区间接进口外汇业务作业准则》及《台湾地区金融机构办理大陆地区间接汇款作业准则》,两岸汇款及进出口外汇业务不再强调间接原则,而采直接与间接并存原则,以因应台湾厂商与大陆直接经贸往来所衍生的汇款及进出口外汇业务需求。

2003 年 10 月“条例”大规模修订后,台湾当局

^① “条例”第 35 条第 1 项规定,台商大陆投资或技术合作之产品或经营项目应经“经济部”会商有关机关订定项目清单及个案审查原则,“但一定金额以下之投资,得以申报方式为之,其限额由经济部以命令方式公告之”。

^② 彭莉.台湾侨外投资条例评析——兼谈台湾当局的陆资对台投资政策法规.台湾研究集刊,2003(4)

再次全面调整了两岸金融立法。2004 年初,台“财政部”先后发布了新修订的《台湾地区与大陆地区金融业务往来许可办法》、《台湾地区与大陆地区保险业务往来许可办法》、《台湾地区与大陆地区证券及期货业务往来许可办法》,并定订了《民众携带人民币出入境限额规定》等法令。

此外,近年来,台湾当局还全面检讨了《大陆地区产业技术引进许可办法》、《在大陆地区从事商业行为许可办法》等 20 余项相关法令,以配合“条例”的修正。

陈水扁执政后台湾当局 两岸经贸关系立法评析

从上述“条例”及其子法大幅的、频繁的变动来看,陈水扁执政后的两岸经贸政策法规似乎有较大的松动,然而,由于民进党当局根深蒂固的“台独”意识与自信的不足,其大陆经贸政策立法实质上并没有太大的改变,台湾当局在修改两岸经贸关系法时始终坚持“开放与管制”并存原则。

首先,台湾当局一方面开放了两岸直接贸易、台商对大陆直接投资,放宽了两岸金融交往和人员往来限制,但台湾当局有关大陆经贸政策法规的这一波开放是有限度的。在贸易方面,迄今仍有大量大陆产品被禁止进口,而且台湾方面在宣布开放大陆物品进口的同时,也明确强调将建立大陆地区物品进口防御机制,包括一般性防御条款、平衡税及反倾销税条款、农产品特别防卫措施、大陆物品特别防卫机制等限制两岸贸易往来的措施。为因应加入 WTO 后“门户大开”的情势,2002 年 2 月,台“国科会”还召集各“部”、“会”成立了“科技小组”,以防“敏感科技”成果流入大陆。在台商对大陆投资方面,则建立了所谓“动态调查机制”和“专案审查机制”等阻碍台商大陆投资的机制,这些新规定随时可能对台商大陆投资形成新的壁垒。例如,原有“三类”分类机制改为“两类”分类机制且以个案 2 000 万美元作为分界门槛后,表面上是打破了投资上限限制,实际却将过去几乎一律通过 5 000 万美元以下的“准许类”取消,并将以往“投审会”审核符合条件后便得以许可的

准许类,改由均需由主管机关以书面会商相关机关审查,人治意味加重;^①而且,新制中凡个案金额超过 2 000 万美元者,必须提报事业经营考量因素、财务状况、技术移转情况、资金取得及运用情形等等,内容相当复杂,徒增了厂商的困扰。^②在陆资赴台投资方面,目前台湾方面仅就开放陆资入台从事土地及不动产订定了配套子法,而且其已完成立法程序的土地及不动产立法从陆资准入、陆资营运等环节对陆资重重设限,明显违背了“非歧视待遇”原则。在“三通”方面,虽然新“两岸人民关系条例”中 18 个月内必须拟定两岸通航许可办法的“三通条款”被认为对陈水扁当局企图拖延两岸“三通”具有一定的制约作用,但该条款本身便具有拖延的意味。上述种种限制性措施充分显示,在两岸经贸问题上,台湾当局的政策与法令之间的“脱序”现象依然明显。由于政策不仅不具有法律上的拘束力,更不能成为法律上“阻却违法”之事由,因此,陈水扁执政后,台湾当局虽然在政策上宣示松绑“戒急用忍”,但在法令上并没有放弃“戒急用忍”。

其次,“条例”仍然存在大量“授权条款”。大量的“授权条款”是“条例”的一贯特色,新修订后的条例依然如此。台湾当局广泛使用“授权立法”的目的除了便于依照两岸经贸关系不断变化及配合整体大陆经贸政策调整需要随时修法,而不必动辄变动“母法”的考量外,还在于希望能以子法来达到实质上限制两岸经贸关系的目的,这在开放陆资问题上表现得尤为明显。2002 年 8 月、2003 年 10 月台湾当局两度修订“条例”,开放了陆资对台投资不动产及其他产业,但由于相关子法或过于严苛或付之阙如,因而收效甚微。据统计,至 2003 年 10 月,仅有一宗大陆人士购屋置产成交案。^③

(责任编辑:章 安)

① 王泰铨、丁雅宁等. 变迁中的对大陆经贸政策及相关法令(上、下). [台]月旦法学杂志, 2002(8, 9)

② 同上

③ [台]经济日报, 2003-10-29